



## Наталія РИБАЛКА

проректор з навчальної роботи  
Національної академії прокуратури України,  
старший радник юстиції,  
доктор юридичних наук  
rybaha@ukr.net

## Роман ШЕСТОПАЛОВ

старший прокурор відділу процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у судах управління нагляду у кримінальному провадженні у сфері транспорту прокуратури Дніпропетровської області, молодший радник юстиції, кандидат юридичних наук  
rams2000@ukr.net



УДК 343.163

# НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

Однією з ознак ефективної розбудови сучасної правової демократичної держави і громадянського суспільства є забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, що, у свою чергу, вимагає створення нових і удосконалення вже існуючих правозахисних механізмів.

З другої половини ХХ століття у світі велика увага приділяється посиленню захисту прав і свобод людини [1, 2, 3]. Зазначене особливо актуалізується в контексті імплементації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом 2014 року, якою передбачено укріплення інституцій судових і правоохоронних органів з метою активізації співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки задля забезпечення верховенства права та поваги до прав і свобод людини [4].

Упродовж усієї історії розвитку органів прокуратури їм належала провідна роль у державному правозахисному механізмі. Прийняття в жовтні 2014 року Закону України «Про прокуратуру» є не лише підтвердженням євроінтеграційного вибору української держави, а й новим випробуванням для науковців, практиків, політиків і

журналістів щодо доцільності збереження правозахисного потенціалу вітчизняної прокуратури поза межами кримінального судочинства, прогнозування перспектив її розвитку, наділення оптимальною сукупністю функцій та удосконалення правового забезпечення.

Метою цієї статті є аналіз проблем і визначення перспектив розвитку правозахисної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства, викладення власного бачення оптимізації функцій цього державного органу в умовах законодавчих змін.

Досягнення зазначеної мети можливе за умови виконання таких задач: розробка теоретичних і практичних заходів, спрямованих на актуалізацію ролі прокуратури в сфері захисту прав і свобод громадян, суспільних та державних інтересів; надання пропозицій щодо подальших шляхів упорядкування її правової регламентації, спрямованої на оптимізацію функціональних засад поза межами кримінального судочинства.

Питання оптимізації правозахисної діяльності прокуратури України поза межа-

ми кримінального судочинства становили предмет досліджень таких українських науковців та вчених-практиків, як О. Бандурка, Є. Блажівський, А. Головін, Л. Грицаєнко, Л. Давиденко, В. Долежан, Ю. Дьомін, Е. Іскандеров, П. Каркач, С. Ківалов, В. Ключков, І. Козьяков, В. Корж, М. Косюта, О. Литвак, В. Малюга, І. Марочкін, А. Матвієць, Т. Мироненко, О. Михайленко, М. Мичко, Н. Наулік, В. Нор, Ю. Полянський, Є. Попович, С. Прилуцький, Г. Рибалка, М. Руденко, Г. Середа, Р. Стефанчук, В. Сухonos, В. Тацій, П. Шумський, М. Якимчук та інші. Незважаючи на наявні наукові напрацювання у цій галузі, питання щодо розвитку функціональної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства залишається актуальним з огляду на науковий інтерес, практичну значимість, а також євроінтеграційні процеси в Україні та постійну увагу світової спільноти до судово-правової реформи в нашій країні, численні процеси реформування вітчизняних державних органів.

Водночас через тривалу відсутність визначення терміна «прокуратура України» спостерігалось недооцінювання державної і суспільної значимості прокуратури саме як правозахисної інституції. Зокрема, текст Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ «Про прокуратуру» (Закон (1991)) розпочинався не з визначення терміна «прокуратура України», а з визначення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів [5]. Частково усунуто цей недолік в новому Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII (Закон (2014)), у ст. 1 якого зазначено, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [6].

Вважаємо, таке термінопоняття не повною мірою відображає правозахисний потенціал держави та прокуратури в її особі. Тому доречно було б зазначити, що прокуратура України є державним органом, оскільки виконує надані державою правозахисні повноваження. Отже, з метою наголошення саме на правозахисній спрямованості ді-

яльності прокуратури як державного органу вважаємо за необхідне запропонувати власне дефінітивне визначення терміна «прокуратура України»: «Прокуратура України є незалежним державним органом, який становить єдину централізовану систему, що на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, шляхом виконання покладених на неї Конституцією та цим законом функцій, здійснює діяльність із захисту від неправомірних посягань на права і свободи громадян, інтереси суспільства та держави». На законодавчому рівні цей термін має бути базовим системоутворюючим поняттям, яке потрібно закріпити в ст. 1 Закону (2014).

Іншою не менш важливою проблемою прокурорської діяльності в умовах законодавчих змін є оптимізація функціональної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства.

Перш ніж розпочати аналіз окреслених проблем та розробку пропозицій щодо їх вирішення необхідно звернутися до їхніх витоків.

Зокрема, дотепер законодавство про прокуратуру не містить визначення терміна «функції прокуратури».

У філософському аспекті термін «функція» означає здійснення, коло діяльності, призначення, а також зміст самої діяльності, виконання [7]. У теорії права функції відображають найбільш суттєві ознаки права і спрямовані на здійснення конкретних завдань, що постають перед правом [8, 245–246].

Функція є основною правовою категорією, яка розкриває суть, зміст, структуру та межі діяльності прокуратури [9, 69]. Втім, поняття «функції прокуратури» визначено нечітко, хоча саме вони вказують на її значення та місце в системі державних органів, внутрішню структуру цього державного органу та напрями безпосередньої діяльності, а у своїй сукупності обумовлюють завдання прокуратури. Як наголошує В. Сухonos, функції прокуратури завжди підпорядковані завданням, на вирішення яких вони спрямовані, а це означає, що жодна з функцій, хоч як активно вона здійснювалася б, не може сама себе вичерпати. Вона залежить від того, чи вирішено завдання,

поставлені перед прокуратурою на певному етапі розвитку держави. При цьому сьогодні конкретні умови економічного і соціального розвитку України вимагають від прокуратури інтенсифікації, удосконалення форм і методів діяльності під час реалізації тих чи інших функцій [10, 117].

Неоднозначними є й доктринальні погляди на визначення поняття «функції прокуратури». Зокрема, М. Косюта визначає їх як вид діяльності прокуратури, спрямованої на досягнення цілей і виконання завдань у межах предмета її відання і компетенції [11, 52]. У свою чергу, М. Мичко слушно вказує, що поняття «функція прокуратури» ширше за поняття «діяльність прокуратури», тому що, крім практичної діяльності органів прокуратури, функція означає і соціальне призначення прокуратури. Такий висновок ґрунтується на тому, що природа будь-якої функції (у тому числі й прокурорської) подвійна, внутрішньо суперечлива. У зв'язку із цим поняття «функція» ширше, ніж поняття «напрямок діяльності», і в межах однієї функції може бути виділено декілька напрямів [12, 48–49]. Такої самої думки дотримується О. Михайленко, вважаючи, що власне діяльність – це ще не визначення функції, а практичне її втілення у межах завдань, покладених на прокуратуру, та відповідно до компетенції, якою наділені її органи для виконання покладених на них завдань і функцій... У межах однієї функції можна виділити кілька напрямів, видів процесуальної діяльності [13, 35].

Проте термін «функції прокуратури» ще й досі має доктринальне, а не дефінітивне визначення, оскільки у ст. 121 Конституції України, ст. 5 Закону (1991) та ст. 2 Закону (2014) словосполучення «функції прокуратури» значаться лише в гіпотезах, а в самих диспозиціях цих статей міститься перелік напрямів прокурорської діяльності. В буквальному розумінні на конституційному рівні термін «функція прокуратури» вживається тільки у п. 9 Перехідних положень Основного Закону держави, згідно з яким прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність

державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [14].

Отже, з метою усунення суперечностей на практиці щодо функціональної складової органів прокуратури вважаємо за доцільне запропонувати включити до диспозиції ст. 2 Закону (2014) норму-дефініцію «функції прокуратури», яку викласти у такій редакції: «Функції прокуратури – це визначені в Конституції України та цьому Законі напрями діяльності прокуратури, що спрямовані на забезпечення утвердження законності і правопорядку в державі та визначають характер повноважень і компетенцію прокурорів». Вважаємо, що таке визначення відповідає цілям (утвердження верховенства закону) та завданням (захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави) прокуратури, а також послабить напругу в дискусіях щодо неоднозначності юридичного трактування цього поняття на практиці.

Логічно після надання пропозицій дефінітивного визначення функцій прокуратури окреслити теоретичні та практичні аспекти оптимізації її діяльності поза межами кримінального судочинства.

Спочатку розглянемо загальні недоліки юридичної техніки нормативного забезпечення виконання прокурорських функцій.

Так, у ст. 123 Основного Закону держави передбачено, що організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом [14]. Тобто галузевий Закон України «Про прокуратуру» має визначати правові засади організації та діяльності прокуратури України, зокрема й реалізації нею функцій як напрямів її діяльності. У ч. 2 ст. 5 Закону (1991) зазначено, що на прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і цим Законом [5]. Водночас ч. 3 ст. 2 Закону (2014) регламентує, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [6], а сам Закон (2014) як вид нормативно-правового акта необґрунтовано не включено до переліку джерел правової регламентації функцій прокуратури.

Крім того, на нашу думку, рівень юридичної техніки законодавчого обмеження реалі-

зації прокурорських функцій, визначений у Законі (2014), значно поступається встановленому в Законі (1991). Як було зазначено, функції прокуратури – це напрями її діяльності. Саме словосполучення «напрями діяльності» передбачає рух чого-небудь. Відповідно, «напрями прокурорської діяльності» теж є динамічною категорією, оскільки спрямовані на її виконання (курсив наш. – *Н.Р., Р.Ш.*), що передбачає досягнення визначеної мети, виконання завдань, отримання певного результату, який має юридичне значення. Тому закріплення на рівні Закону (2014) положення про те, що на неї не можуть *покладатися* не передбачені Конституцією України функції, є дещо некоректним з точки зору юридичної техніки. Доцільно було б заборонити *виконання* функцій, не передбачених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», оскільки дієслово «покласти» є більш статичною категорією, а в юридичному сенсі означає одиничне здійснення певних дій лише до конкретного моменту, після настання якого не передбачено вчинення активних дій надалі (наприклад, визначення переліку функцій прокурора в Законі України «Про прокуратуру» до набрання ним чинності). Відтак, логічним вбачається твердження, що після покладення на прокуратуру визначених Конституцією України та галузевим Законом функцій необхідним є їх *виконання*. Саме слово «виконання», яке спонукає до вчинення *активних* дій, необгрунтовано не включено до ч. 3 ст. 2 Закону (2014). Також вказана норма не передбачає того, стосовно якого суб'єкта унеможливується покладення на прокуратуру виконання не передбачених Конституцією України функцій.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне на законодавчому рівні прямо заборонити виконання прокуратурою функцій, не передбачених Конституцією та галузевим Законом України, а ч. 3 ст. 2 Закону (2014) викласти у такій редакції: «прокурорам забороняється виконувати функції, які не покладені на прокуратуру Конституцією України та цим Законом».

Наведена позиція може викликати науковий диспут, оскільки діаметрально протилежна поглядам деяких провідних вітчизняних учених.

Як пише М. Мичко, встановлення переліку функцій прокуратури безпосередньо в Основному Законі держави є непрямим підтвердженням того факту, що система прокуратури визнана відносно автономним державним інститутом. Разом із тим це може відіграти і негативну роль, якщо в умовах змінених соціально-економічних та політичних обставин прокуратуру не можна буде наділити додатковими функціями без внесення змін до Конституції України, що на практиці здійснити складно. У цьому значенні набагато прагматичніше вчинили автори російської Конституції, згідно з положеннями якої функції прокуратури визначаються відповідним федеральним законом [12, 52–53]. С. Ківалов висловлює подібну думку і пропонує у нормах майбутнього галузевого закону не передбачати перелік функцій прокуратури. На його погляд, це дасть змогу вирішувати зазначені питання в законодавчому порядку з урахуванням нестабільної ситуації та потреб держави і суспільства [15, 17–18]. Цю позицію поділяє В. Тацій, вказуючи, що в Конституції України недоцільно детально регламентувати функції або виключити повноваження прокуратури України, оскільки, по-перше, це не відповідає світовій практиці, по-друге, зміни у політично-економічному житті суспільства вимагають відповідних змін чинного законодавства. Відмова від конституційного закріплення функцій прокуратури дасть змогу більш оперативно на законодавчому рівні змінювати напрями прокурорської діяльності, не вносячи змін до Конституції України, як це має місце на сучасному етапі [16, 14]. Таку саму позицію обстоює й В. Долежан, обгрунтовуючи це необхідністю за потреби переглядати перелік функцій у законодавчому порядку, не вдаючись до коректив Основного Закону держави [17, 124].

Вважаємо, що наведені вище точки зору багато в чому є слухними. Водночас із ними можна погодитись лише частково, адже функції прокуратури не слід визначати тільки Законом України «Про прокуратуру», оскільки вони мають відповідати її завданням, які змінюються з урахуванням суспільних, політичних, економічних та інших державотворчих процесів. Разом із тим в умовах державної нестабільності та залеж-

но від політичного укомплектування законодавчої гілки влади існує велика загроза внаслідок виявлення необґрунтованої волі законодавця позбавитись притаманних прокуратурі функцій, або навпаки – наділити її іншими, неприйнятними для неї функціями. Процедура внесення змін до Конституції України складніша і для цього волі одного законодавця недостатньо. До того ж це могло б забезпечити незалежність діяльності прокуратури від необґрунтованих дій політиків.

Демократичні зміни, що відбувались в Україні протягом 1991–2014 років, продиктовані вимогами часу та суспільно-політичними, економічними і соціальними перетвореннями, а також зобов'язаннями України при вступі до Ради Європи змінити роль прокуратури щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, переглянути її функції.

Протягом 2011–2012 років серед науковців популярною була теза про те, що функція нагляду за додержанням і застосуванням законів трансформувалася у правозахисну [18, 19, 20]. Проте варто погодитись із М. Руденком, що основною метою функціонування прокуратури є правозахисна діяльність [21]. Питання лише в тому, щоб реформувати наглядову функцію прокуратури у напрямі правозахисної діяльності, а також оптимізувати межі її здійснення та повноваження прокурорів [22, 9].

Функцію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, на наш погляд, дещо некоректно вважати суто правозахисною, такою що зазнає трансформації, хоча б з огляду на те, що: по-перше, усі функції (напрями) прокурорської діяльності за характером правозахисні; по-друге, функція представництва інтересів громадян і держави в суді – логічне продовження прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів та є не лише формою правозахисної діяльності прокуратури в цілому, а й формою її правозахисної діяльності поза межами кримінального судочинства. Тому видозмінені функції «загального нагляду» та нагляду за додержанням і застосуванням законів не слід вважати *правозахисною функцією*, оскільки це не відображає усієї багатогранності правозахисного потенціалу прокуратури.

Крім того, прийняття у 2014 році законів, що стосуються реалізації прокуратурою своїх повноважень, спричинило виникнення правової дилеми щодо функціональної складової правозахисного потенціалу прокуратури України поза межами кримінального судочинства.

Так, із прийняттям Закону України від 24 лютого 2014 року № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [23] поновлено «п'яту функцію» ст. 121 Конституції України щодо здійснення прокуратурою нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [14]. Але її не включено до переліку функцій прокуратури, визначеного у ст. 2 Закону (2014), а у його п. 1 Розділу XIII зазначено про виконання прокуратурою цієї функції виключно у формі представництва. По суті, зазначене свідчить про трансформацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів (як окремої конституційної функції прокуратури) у функцію представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді.

Тобто згідно з Основним Законом України прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами та представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді є окремими функціями прокуратури, але відповідно до Закону (2014) – продовженням одна одної. Це формує неоднозначне сприйняття передбаченого ч. 3 ст. 2 Закону (2014) положення про те, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Постає риторичне запитання: а чи може прокуратура виконувати функції, передбачені Конституцією України, але не визначені Законом України «Про прокуратуру»?

Вказана прогалина може стати серйозною перепорою на практиці при реалізації прокурорами своїх правозахисних повноважень, оскільки: по-перше, Закон (2014) фактично обмежує реалізацію ними передбаченої ч. 5 ст. 121 Конституції України функції, спрямо-

ваної на захист прав і свобод людини і громадянина; по-друге, ст. 23 Закону (2014) в межах представництва передбачає можливість захисту прокурором інтересів лише неповнолітніх, недієздатних та обмежено дієздатних, що порівняно зі ст. 36-1 Закону (1991) звужує категорію громадян, на захист інтересів яких прокурор може застосовувати представницькі повноваження. Зазначене суперечить ст. 22 Основного Закону держави, якою визначено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [14, 8]; по-третє, звуження відповідно до ст. 23 Закону (2014) категорій громадян, інтереси яких можуть бути захищені прокурором, ставить у нерівні умови інші верстви населення (зокрема й ті, які потребують першочергової державної підтримки і допомоги та не в змозі самостійно захистити свої інтереси через похилий вік, матеріальний та фізичний стан або з інших поважних причин), що не відповідає ряду міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини.

Так, у ст. 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року передбачено, що кожен, чії права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [2]. У ст. 2 Міжнародного пакту про цивільні і політичні права 1966 року зазначено, що право на юридичний захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, повинно забезпечуватися компетентними судовою, адміністративною або законодавчою владою чи будь-яким іншим компетентним органом правової системи держави [3]. Крім того, в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 39/140 «Національні установи, які займаються захистом і заохоченням прав людини» 1984 року вказано, що Генеральна Асамблея «... заохочує всі держави-члени до вжиття відповідних заходів щодо створення, а там, де вони вже існують, щодо зміцнення національних установ, які займаються захистом і заохоченням прав людини» [24]. Так само в ст. 59 Конституції України передбачено, що кожен має право на правову допомогу. У випадках,

визначених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав [14].

З урахуванням викладеного можна стверджувати, що оптимізувати функціональну діяльність прокуратури України поза межами кримінального судочинства можливо, сформувавши конституційну базу правозахисної спрямованості органів прокуратури та відкорегувавши на рівні Конституції України певні термінопоняття, які відображають зміст прокурорського правозахисту поза межами кримінального судочинства.

Функції, закріплені в галузевому Законі України про прокуратуру, за характером і змістом мають відповідати функціям, визначеним у Конституції України. Але це не означає, що формулювання їх має бути повторено дослівно.

Отже, з метою оптимізації правового забезпечення функціональної діяльності прокуратури вважаємо за необхідне запропонувати внести зміни до ст. 121 Основного Закону держави, відповідно до яких у ч. 1 статті має бути проголошено, що прокуратура, виконуючи покладені на неї Конституцією та окремим законом функції, здійснює захист від неправомірних посягань на права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, суспільства та держави.

Внесення змін такого змісту має бути свідченням того, що правозахисна діяльність прокуратури України потребує особливої правової регламентації, яка полягає у виділенні її в окрему галузь та закріпленні на конституційному рівні, а також стати запорукою перспектив подальшого розвитку *правозахисної діяльності прокуратури поза межами кримінального судочинства*. Відтак, на рівні Конституції України потрібно закріпити основоположну засаду – «здійснення захисту прав і свобод громадян, суспільних і державних інтересів», а форми її дотримання мають бути визначені галузевим законом про прокуратуру, що діє на виконання Основного Закону держави.

Як слушно зазначає А. Головін, новий сучасний прокурор у розумінні населення має бути не карателем чи навіть обвинувачем, а насамперед захисником прав і свобод громадян та інтересів держави. Основне його

завдання повинно полягати у реальному поновленні цих прав та інтересів, відшкодуванні завданих збитків, застосуванні заходів впливу, не пов'язаних із притягненням до кримінальної відповідальності [25].

Вжитий у п. 9 Перехідних положень Конституції України термін «нагляд за додержанням і застосуванням законів» треба виключити з її тексту з метою унеможливлення створення підґрунтя для «занепокоєння» окремих європейських інституцій, але він може використовуватись у документообігу органів прокуратури, а на практиці має бути способом, інструментарієм прокурорського правозахисту поза межами кримінального судочинства, її організаційно-правовою формою.

Досудовий захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави (досудове врегулювання конфлікту із законом) є формою реалізації правозахисної діяльності прокуратури поза межами кримінального судочинства та складовою частиною (передумовою, підфункцією) конституційної функції представництва прокурором інтересів громадянина або держави безпосередньо в суді і може вважатися аналогом передбаченої ст. 5 Господарського процесуального кодексу України форми досудового врегулювання правового спору [26]. Відмінність полягає в тому, що при досудовому врегулюванні спору за прокурорського втручання матиме місце внесення документів реагування, а у господарському процесі – домовленість між сторонами.

Проте закріплений Законом (2014) механізм реалізації права прокурора на досудове врегулювання спору теж викликає певні дискусії. Так, п. 5 ст. 23 цього Закону регламентує право прокурора вживати заходів із досудового врегулювання спору на поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави лише після підтвердження судом підстав для представництва. Деякими вітчизняними вченими вже наголошувалось на тому, що вказане положення потребує уточнення [27, 8]. Погодисьмо, що необхідність такого підтвердження не передбачена жодним процесуальним законом, на законодавчому рівні для прокурора не визначено форму та порядок подачі звернення до суду для отриман-

ня такого підтвердження, невизначеним є порядок, процедура та форма відправлення судом провадження при розгляді таких звернень прокурора і прийняття у них рішень тощо. Додамо, що діяльність прокурора із представництва інтересів громадян або держави в суді на відміну від участі прокурора у кримінальному провадженні не передбачає судового контролю. Вважаємо, що обов'язковість підтверджувати судом наявність у прокурора підстав для представництва є «зайвою» нормою, що призведе до додаткового паперотворення, ускладнення оперативності реального захисту і поновлення прав громадян та державних інтересів засобами прокурорського втручання, у зв'язку з чим має бути виключена із тексту ст. 23 Закону (2014).

Потребує уточнення й визначене ст. 23 Закону (2014) спрямування досудового врегулювання спору – поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави. На наш погляд, законодавче закріплення «ймовірності» порушеного права громадянина чи законного інтересу держави не надає впевненості щодо доцільності прокурорського втручання, оскільки опосередковано ставить під сумнів наявність самих порушень закону при реалізації громадянами своїх прав чи державою – її законних інтересів. Внесення документа прокурорського реагування за відсутності впевненості в наявності порушень не додає авторитету ані прокуратурі, ані державі в її особі та суперечить передбаченим ст. 3 Закону (2014) засадам діяльності прокуратури щодо недопустимості її незаконного втручання у діяльність державних органів. Тому пропонуємо із тексту ч. 5 ст. 23 Закону (2014) прислівник «ймовірно» вилучити.

Можемо припустити, що цей «термін» з'явився в тексті Закону (2014) як негативний наслідок скасування згідно з цим Законом можливості прокурора проводити перевірки в порядку здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, який, по суті, являє собою форму реалізації правозахисної діяльності прокуратури поза межами кримінального судочинства.

Право прокурора на проведення перевірок дій є забезпечувальною складовою конституційної функції представництва

прокурором інтересів громадянина або держави в суді (для виявлення, фіксації, опрацювання і закріплення доказів, їх подальшого представлення до суду та (або) досудового врегулювання спору). Тобто виявлені та зафіксовані прокурором у встановленому законному порядку обставини про порушення прав громадян чи державних інтересів, яким було надано належну юридичну оцінку, значно знижували «ступінь ймовірності» їх порушень. Фактично така перевірка є приводом для здійснення прокурором самої правозахисної діяльності поза межами кримінального судочинства, оскільки результати перевірки, якою встановлено порушення вимог законодавства, можуть стати обставиною, що слугуватиме підставою для прокурорського реагування, спрямованого на захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави. Передбачене у ч. 4 ст. 23 Закону (2014) право прокурора з метою встановлення наявності підстав для представництва отримувати інформацію та копії документів від обмеженого порівняно із Законом (1991) кола піднаглядних установ і організацій, а також можливість отримувати пояснення лише від меншої кількості посадових осіб, не гарантуватиме належного захисту прав громадян та законних інтересів держави заходами прокурорського реагування. Це може мати наслідком пред'явлення до суду «завідомо

безперспективних позовів», більшість із яких можуть бути залишені судом без розгляду, бо подані за «ймовірними» переконаннями прокурора, не містять достатніх даних про порушення закону, оскільки прокурор фактично позбавлений можливості їх об'єктивно встановити і зафіксувати на умовах, визначених у ст. 23 Закону (2014). У свою чергу, це послаблює ефективність виконання ним передбаченого зазначеною статтею обов'язку обґрунтовувати в суді наявність підстав для представництва.

З огляду на викладене вважаємо за доцільне у ч. 4 ст. 23 Закону (2014) після абзацу «Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді» внести доповнення (абзац) у такій редакції: «З метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор має право проводити перевірки в порядку та спосіб, визначені наказом Генерального прокурора України».

Висловлюємо сподівання, що надані пропозиції сприятимуть оптимізації прокурорських функцій, удосконаленню правового забезпечення діяльності прокуратури щодо захисту прав громадян, інтересів суспільства і держави та посиленню ефективності прокурорського правозахисту поза межами кримінального судочинства.

#### Список використаних джерел:

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/declaration/declhr.htm>
2. Конвенция про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/convents/pact.htm>
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_a11](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_a11)
5. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=1789-12>
6. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1390894771006320>
7. Философский энциклопедический словарь. – [2-е изд.]. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 815 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/1924/%D092%D95%D0%A](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/1924/%D092%D95%D0%A)
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
9. Корж В. Новий підхід до визначення основних функцій органів прокуратури та пріоритетних напрямків її діяльності / В. Корж // Вісник прокуратури. – 2011. – № 1. – С. 68–75.
10. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10 / В.В. Сухонос. – К., 2009. – 462 с.



11. *Косюта М.В.* Прокуратура України: навч. посіб. / М.В. Косюта. – [2-ге вид., перероб. і доповн.]. – К.: Знання, 2010. – 404 с.
12. *Мичко М.І.* Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10 / М.І. Мичко. – Х., 2001. – 376 с.
13. *Михайленко О.* Проблеми функцій у системі органів прокуратури / О. Михайленко // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 33–37.
14. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1390894771006320>
15. *Ківалов С.* Сильна прокуратура по-європейськи – вимога часу / С. Ківалов // Вісник прокуратури. – 2012. – № 7. – С. 16–23.
16. *Тацій В.* Прокуратура та органи правопорядку в системі правоохоронних органів у контексті системних змін до Конституції України / В. Тацій // Вісник прокуратури. – 2013. – № 3. – С. 3–15.
17. *Долежан В.* Конституційні аспекти удосконалення прокурорської системи України / В. Долежан // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2(7). – С. 117–124.
18. *Корнаш І.* Трансформація функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у функції захисту прав і свобод громадян та інтересів держави / І. Корнаш // Вісник прокуратури. – 2011. – № 4. – С. 53–60.
19. *Попов Г.* Суть правозахисної діяльності органів прокуратури за межами кримінального судочинства / Г. Попов // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 41–48.
20. *Серета Г.* Мы не видим оснований для радикального реформирования прокуратуры / Г. Серета // Закон и Бизнес. – 2011. – № 49(1036). – 3–12 грудня.
21. *Руденко М.* У боротьбі з найсильнішими людьми прокуратури потрібна «підпора» / М. Руденко // Дзеркало тижня. – 2002. – № 38. – 4 жовтня.
22. *Серета Г.* Функція прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів / Г. Серета, М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2010. – № 12. – С. 8–13.
23. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 24 лютого 2014 року № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-18>
24. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1984 года «Национальные учреждения, занимающиеся защитой и поощрением прав человека»: №A/RES/39/140 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/39/140&Lang=R>
25. *Головін А.* Діяльність прокуратури щодо захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина у рішеннях Конституційного Суду України / А. Головін // Голос України. – 2012. – № 174(5424). – 18 вересня.
26. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.13.62&nobreak=1>
27. *Косюта М.* Окремі аспекти діяльності прокурора поза сферою кримінальної юстиції (за новим Законом України «Про прокуратуру») / М. Косюта, Н. Наулік // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 5 – С. 5–10.



**Наталія РИБАЛКА,  
Роман ШЕСТОПАЛОВ**

## **НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА**

Проаналізовано окремі аспекти оптимізації правозахисної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства в умовах законодавчих змін. Окрему увагу приділено розробці теоретичних і практичних заходів, спрямованих на актуалізацію ролі прокуратури в сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави. Надано пропозиції щодо подальшого удосконалення її функціональних засад.

Зроблено висновок про необхідність дефінітивного визначення термінів «прокуратура України» та «функції прокуратури», удосконалення правового забезпечення функціональ-

ної діяльності прокуратури. Аргументовано потребу в збереженні правозахисного потенціалу прокуратури України поза межами кримінального судочинства. Надано оцінку основним тенденціям та перспективам її розвитку.

**Ключові слова:** прокуратура; функції прокуратури; правозахисна діяльність; нагляд; представництво; досудове врегулювання спору.

**Наталья РЫБАЛКА,  
Роман ШЕСТОПАЛОВ**

## **НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ ВНЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

Проанализированы отдельные аспекты оптимизации правозащитной деятельности прокуратуры Украины вне уголовного судопроизводства в условиях законодательных изменений. Особое внимание уделено разработке теоретических и практических мер, направленных на актуализацию роли прокуратуры в сфере защиты прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Внесены предложения о дальнейшем совершенствовании ее функциональных основ.

Сделан вывод о необходимости дефинитивного определения терминов «прокуратура Украины» и «функции прокуратуры», совершенствования правового обеспечения функциональной деятельности прокуратуры. Аргументирована необходимость сохранения правозащитного потенциала прокуратуры Украины вне уголовного судопроизводства. Дана оценка основных тенденций и перспектив её развития.

**Ключевые слова:** прокуратура; функции прокуратуры; правозащитная деятельность; надзор; представительство; досудебное урегулирование спора.

**Nataliia RYBALKA,  
Roman SHESTOPALOV**

## **OPTIMIZATION THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE ACTIVITY OUTSIDE OF CRIMINAL PROCEDURE**

Certain aspects of the optimization of the rights protection activity by the public prosecutor's office of Ukraine beyond criminal justice under amendments to legislation are being analyzed. A particular focus is made at the development of theoretical and practical activities, aimed at actualization of the public prosecutor's office role in the field of citizens' rights and freedoms protection, interests of a society and the state. Propositions with regard to the further improvement of its operational principles are being given.

The conclusion is made about the necessity to define the terms «the public prosecutor's office of Ukraine» and «functions of the public prosecutor's office». The need to preserve the rights protection potential of the public prosecutor's office beyond criminal justice area is being reasoned. An estimate of the key trends and prospects for its development is made.

**Keywords:** public prosecutor's office; functions of the public prosecutor's office; rights protection activity; supervision; representation; pre-trial settlement of a dispute.

